

Волощук О. Т.
кандидат юридичних наук,
Чернівецький національний університет
імені Юрія Федьковича

ПОВНОВАЖЕННЯ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ

Україна за період після проголошення незалежності перетворилася на рівноправного суб'єкта міжнародного права. Відмовившись від ядерної зброї, Україна в складних геополітичних умовах здійснює відкриту зовнішню політику і розраховує зайняти гідне місце у світі. Зовнішня політика — це сфера як політичних, військових союзів, так і економічних зв'язків. У цій сфері найважливіші повноваження покладаються на уряд. І хоча ці повноваження дуже широкі і вони є вельми важливими для будь-якої держави, їх правової регламентації, як правило, немає. Все, чим побажає зайнятися уряд у цій сфері, можна здійснити на практиці. Тому можна погодитись із тим, що зовнішня політика залишається у вирішальній мірі доменом уряду. У цій сфері величезне місце належить конфіденційним відносинам між державами, які вже в силу цього їх характеру, як правило, не стають надбанням ні парламенту, ні громадськості. Тому важливо окреслити основні тенденції у цьому напрямку.

Досвід зарубіжних держав щодо регламентації повноважень уряду засвідчує зростаючу тенденцію до розширення його функцій і поширенню впливу на всі сторони суспільного життя, у тому числі й на сферу зовнішньої політики. До того ж процес глобалізації міжнародних відносин підсилює позиції уряду, оскільки різка інтенсифікація усіх сфер життя вимагає постійної та компетентної участі високопрофесійних фахівців, провідна роль яких відчувається на всіх стадіях зовнішньополітичного процесу. Саме уряд, маючи високопрофесійний апарат, займається практичним здійсненням зовнішньої політики шляхом підтримки відносин із зарубіжними країнами та міжнародними організаціями на дво- та багатосторонній основі [2, с. 184]. Уряд здійснює загальне політичне і оперативне керівництво зовнішніми зносинами держави. Зазвичай, йому надається право укладати міжнародні договори від свого імені здебільшого з економічних, торговельних, науково-технічних та інших питань, що належать до його компетенції. Формою зовнішньополітичної діяльності уряду є ноти уряду, направлення та при-

йняття урядових делегацій, переговори, підписання і затвердження міжнародних угод. Уряд (в особі прем'єр-міністра) не тільки підписує міжнародні договори, а й, якщо необхідно, вносить у парламент проекти актів про ратифікацію договорів. У багатьох країнах вносити виправлення й доповнення в підписані урядом угоди забороняється. Хоча формально глава держави практично скрізь призначає дипломатичних представників, фактично уряд реально підбирає кадри дипломатів і рекомендує конкретних осіб на посади послів та інших дипломатичних представників у зарубіжні країни. Глави урядів без спеціальних повноважень можуть вести переговори з представниками іноземних держав як у своїй країні, так і за кордоном. Під час поїздок за кордон глави урядів користуються дипломатичним імунітетом. Тобто уряд провадить міжнародні переговори і, як правило, не запитує для цього дозволу в законодавчих органах. Місце та роль уряду у механізмі здійсненні зовнішньої політики залежить, у першу чергу, **від форми правління в державі і політичної системи суспільства**. Порівняльно-правовий аналіз здійснення зовнішньої політики урядами зарубіжних держав засвідчує, насамперед, що в переважній більшості конституцій проголошується принцип розподілу влад, а також визначаються ті державні органи, що виконують функції у зовнішньополітичній сфері при здійсненні державної влади. В країнах з президентською формою правління (США, країни Латинської Америки, Казахстан та ін.) визначення основних напрямів зовнішньої політики та керівництво зовнішньополітичною діяльністю належить виключно до компетенції президентів, а уряд (кабінет) бере участь у здійсненні зовнішньої і оборонної політики під його керівництвом. У парламентських республіках і монархіях вирішальна роль у зовнішньополітичному механізмі належить урядові або прем'єр-міністру. Перехідне становище між цими формами правління займає статус уряду в країнах зі змішаною формою правління, де самостійність уряду стосовно президента звичайно істотно вища в порівнянні з президентськими республіками. Маємо відмітити, що дискреційний, тобто на власний розсуд, характер зовнішньополітичних повноважень уряду досить широкий. Таке становище обґрунтовується конституційно-правовою доктриною, яка використовує при цьому **концепцію зовнішнього суверенітету і зовнішньої влади**. Згідно з першою концепцією, що сформульована в рішеннях Верховного Суду США, зовнішньополітичні повноваження федерального уряду є похідними від особливої природи зовнішнього суверенітету

і здійснюються незалежно від того, закріплені вони в конституції чи ні. Друга концепція, яка виходить із особливої природи зовнішньої влади, обґрунтовує свободу самостійного прийняття ухвал уряду при проведенні зовнішньої політики. Це виправдовується особливими умовами її здійснення і передбачає мінімальну гласність і майже відсутність парламентського контролю [4, с. 283]. У плані розвитку згадуваних доктрин можна додати теоретичне обґрунтування пріоритетності ролі уряду в сфері зовнішньої політики (насамперед, в умовах парламентської форми правління), вироблене німецькими дослідниками. Таке становище уряду пояснюється тим, що виключно уряд має спеціальний зовнішньополітичний апарат для щоденного здійснення управлінських функцій у сфері зовнішньої політики та володіє фактичною монополією на зовнішньополітичну інформацію [1, с. 115]. Маємо відмітити, що доволі своєрідно виглядає реалізація цих повноважень у країнах із змішаною формою правління, де значними повноваження у галузі зовнішньої політики володіють і уряд, і глава держави. У таких державах, як правило, здійснюється певний розподіл повноважень між цими органами. До прикладу у Франції з 1986 по 1988 рр., між Президентом Франції Ф. Міттераном та Прем'єр-міністром – Ж. Шираком існував такий розподіл зовнішньої політики: перший опікувався національною обороною, франко-німецькими відносинами, роззброєнням, а другий – безпекою в регіонах Близького Сходу і Африки та зовнішньоекономічними питаннями. При цьому існувало ще коло «спільних» питань: арабо-ізраїльський конфлікт і європейське будівництво [1, с. 155].

Аналіз законодавства та відповідної практики багатьох сучасних держав у цій галузі дозволяє зробити висновок про те, нині посилення інтеграційних процесів у межах Європейського Союзу призводить до того, що уряди держав-членів ЄС почали відігравати більш суттєву роль у цій сфері діяльності. Переважна більшість питань у Європейському Союзі вирішується органами, які формуються з представників саме урядових структур держав ЄС, при цьому вони можуть змінювати напрямки та форми своєї діяльності залежно від умов відповідного етапу інтеграційних процесів [3, с. 354-358]. Такі урядовці наділяються досить вагомими повноваженнями, що видно зі змісту конституцій держав-членів ЄС. Так, відповідно до ст. 23 Конституції Австрії, повноважний член Федерального Уряду зобов'язаний негайно повідомляти Національну раду і Федеральну раду про всі заплановані заходи в

межах ЄС і надати їм можливість висловити свою думку. Якщо такий захід пов'язаний з необхідністю зміни федерального законодавства, то уповноважений урядовець буде зв'язаний думкою парламентарів при обговоренні й голосуванні в органах Європейського Союзу. Однак Конституція передбачає право урядовця не погодитись із думкою парламенту і проголосувати на власний розсуд, але у такій ситуації він зобов'язаний попередньо повідомити про свою незгоду Національні збори, а також роз'яснити причини, що спонукали його до протилежного голосування. Схоже положення було запроваджено у Формі правління Швеції 20.11.2002 р.: Уряд зобов'язаний інформувати Риксдаг і обговорювати в палаті всі питання, що будуть прийматись ним в рамках ЄС. Крім цього, іншою, тісно пов'язаною з попередньою, тенденцією є збільшення числа урядових органів, що займаються зовнішньою політикою, та розширення сфери зовнішньоекономічної діяльності уряду (урядові займи, реалізація програм допомоги країнам, що розвиваються тощо) в зв'язку з процесами інтернаціоналізації та глобалізації.

Отже, нині у багатьох сучасних державах провідна функціональна роль у механізмі зовнішніх відносин належить саме виконавчій владі, на вершині якої стоїть уряд. Уряд формулює цілі та пріоритети держави у сфері зовнішніх відносин, визначає засоби їх реалізації, а також забезпечує повсякденне функціонування системи дипломатичних відносин. Уряд має в своєму розпорядженні досить чисельний, розгалужений і високопрофесійний дипломатичний апарат, що приймає участь у зовнішньополітичному процесі на всіх його стадіях. Саме цим зумовлюється ключова роль уряду в механізмі зовнішніх відносин сучасної держави.

Література:

1. Конституционно-правовой механизм внешней политики: Учеб. пособие / Е. Я. Павлов, А. А. Мишин, Д. В. Луканин; Моск. гос. инст. междунар. отнош. / Е. Я. Павлов, А. А. Мишин, Д. В. Луканин. – М.: РОССПЭН, 2004. – 319 с.
2. Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики государств / Ильинский И. П., Лейбо Ю. И., Энтин Л. М. и др. / И. П. Ильинский, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтин. – М.: Междунар. отношения, 1996. – 304 с.
3. Топорнин Б. Н. Европейское право: Учебник / Б. Н. Топорнин / Ин-т гос-ва и права РАН. – М.: Юрист, 1999. – 456 с.
4. Энтин Л. М. Правительство в зарубежных странах / Л. М. Энтин / Под общ. ред. Баглая М. В., Лейбо Ю. И., Энтина Л. М. – М.: Изд-во НОРМА, 2000. – 832 с.